

Wyniki opiniowania Informacji o przebiegu wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin za I półrocze 2016 r.

Na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ wójtowie, burmistrzowie, prezydenci oraz zarządy powiatów, województwa i związków gmin przedstawiły Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu informację o przebiegu wykonania budżetów za pierwsze półrocze 2016 roku. Wyniki opiniowania 87 informacji jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Opinie pozytywne		Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami		Opinie negatywne		Opinie razem
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	
Gminy	68	97,2	1	1,4	1	1,4	70
Miasto na prawach powiatu	1	100,0	0	-	0	-	1
Powiaty	10	90,9	1	9,1	0	-	11
Województwo	1	100,0	0	-	0	-	1
Związki	4	100,0	0	-	0	-	4
Razem	84	96,5	2	2,3	1	1,2	87

Składy orzekające wydały 84 opinie pozytywne (96,5%), 2 opinie z uwagami (2,3%) oraz 1 opinię negatywną (1,2%). Dla porównania, w roku ubiegłym wydano 87 opinii pozytywnych, 1 opinię z uwagami.

W opiniach składów orzekających zwrócono uwagę na następujące nieprawidłowości:

- niskie wykonanie dochodów majątkowych – skład orzekający zwrócił uwagę, że realizacja dochodów ze sprzedaży mienia ma istotny wpływ na spełnienie relacji, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (2 przypadki),
- w jednostce organizacyjnej utworzonej przez powiat wystąpiły zobowiązania wymagalne. Skład orzekający wskazał, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych może wskazywać na naruszenie art.44 ust.3 pkt.2 i 3 ustawy o finansach publicznych bowiem wydatki publiczne tej jednostki powinny być dokonywane m.in. :
 - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 - w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zdaniem składu orzekającego zagadnienie, o którym mowa powyżej, wymaga pogłębionej analizy, bowiem w sytuacji określonej w odpowiednich uregulowaniach ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. nr 112, poz. 654 z późn. zm.), przedmiotowe zobowiązania stać się mogą zobowiązaniami powiatu. Zauważyć należy także, że wysokość zobowiązań wymagalnych wykazanych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za I półrocze 2016 r. jednostki organizacyjnej, przekracza kwotę zobowiązań ogółem powiatu za analogiczny okres br. (zobowiązania wymagalne w powiecie nie wystąpiły).

Niezależnie od powyższego skład orzekający zauważył również, że omawiana jednostka organizacyjna od roku 2014 w wyniku prowadzonej działalności leczniczej generuje straty netto z całokształtu działalności gospodarczej. Wynik finansowy za I półrocze 2016 r. jest także ujemny. W ocenie składu orzekającego rozliczanie straty netto za kolejne lata stanowi istotne obciążenie dla finansów powiatu i zarazem kreuje ryzyko dla prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej w latach przyszłych (1 przypadek).

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2016, poz. 1870 ze zm.)

Skład orzekający, analizując dane zawarte w Informacji o wykonaniu budżetu za I półrocze 2016 r. stwierdził nieprawidłowości i naruszenia obowiązujących przepisów prawa, co skutkowało wydaniem jednej opinii negatywnej.

Zaplanowane w budżecie dochody majątkowe wykonano w 7,7 %. Skład orzekający wskazywał, że niskie wykonanie dochodów majątkowych (ze sprzedaży mienia) jest zjawiskiem powtarzającym się od kilku lat. W roku 2015 plan w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku gminy został zrealizowany w 12,5%, natomiast w roku 2014 zaplanowane dochody z tego tytułu zrealizowano w 3,8%, a w roku 2013 plan zrealizowano w 0,2%. Wobec powyższego podkreślić należy, że nadmierne, nierealne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku jest sytuacją powtarzającą się, systematycznie od kilku lat. Powyższe należy odnieść także do wymogu wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa obejmująca podstawowe kategorie finansowe roku budżetowego oraz lat kolejnych powinna być realistyczna.

Wójt Gminy, realizując budżet dokonał spłaty rat kapitałowych wcześniej zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek w wyższej wysokości niż zaplanowana w budżecie. Skład orzekający wskazał, iż zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa łączną kwotę rozchodów j.s.t., a zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 tej ustawy ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Tym samym spłata kredytów i pożyczek nastąpiła z przekroczeniem limitu spłat określonego w uchwale budżetowej na rok 2016. Jak wynika z części opisowej informacji *Wójt nie zabezpieczył w budżecie Gminy na rok 2016 pełnej kwoty środków przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, a powodem tej sytuacji była wola wykazania takich wielkości, które nie naruszają art. 243 ustawy o finansach publicznych.*

Z danych zawartych w WPF wynika, że w roku 2016 różnica między dopuszczalnym (obliczonym w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy) a planowanym (po uwzględnieniu wyłączeń) wskaźnikiem spłaty zobowiązań wyniosła 0,03 punktu procentowego, a w 2017 roku różnica pomiędzy tymi wskaźnikami nie występuje. W tej sytuacji niewykonanie kwot zaplanowanych w budżecie w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie miało istotny wpływ na spełnienie przez Gminę relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, umożliwiającej zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych.

Gmina prowadząc prawidłowo gospodarkę finansową winna zaplanować w budżecie roku 2016 pełną kwotę rozchodów z tytułu spłat rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek wynikającą z podpisanych wcześniej umów kredytowych i pożyczkowych wraz z aneksami. Kwota ta nie została uwzględniona w budżecie jak również w wieloletniej prognozie finansowej, co zdaniem składu orzekającego wpływa na jej realistyczność. Zgodnie z bowiem z art. 226 ust. 1 pkt 5 wieloletnia prognoza powinna być realistyczna i uwzględniać dla każdego roku przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Gmina posiadając wiedzę o dokonaniu spłat kredytów i pożyczek w kwocie przewyższającej zaplanowane rozchody winna dostosować wielkości zawarte w budżecie jak również wieloletniej prognozie finansowej do stanu faktycznego, aby na podstawie tych dokumentów można było realnie ocenić kształtowanie się w sytuacji finansowej Gminy zarówno w roku budżetowym, jak również w okresie, którego dotyczy wieloletnia prognoza finansowa.

Uwzględniając kwotę już wykonanych rozchodów przy wyliczaniu wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak również uwzględniając kwotę wyłączeń, które jednostka wykazała w wieloletniej prognozie finansowej wskazać należy, że

Gmina w roku 2016 nie spełniłaby relacji, o której mowa w art. 243 cyt. ustawy o finansach publicznych. Relacja nie będzie spełniona w roku 2016 także przy uwzględnieniu pełnej kwoty rozchodów, stąd też w budżecie Gmina zaplanowała niższą kwotę. Powyższe dotyczy niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczonej w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, jak również obliczonej w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy.

Dodatkowo wskazać należy, że uwzględniając informacje przedstawione przez jednostkę, tj. wykonanie na dzień 30.06.2016 r. rozchodów jak również dochodów ze sprzedaży mienia i uwzględniając je w wieloletniej prognozie finansowej Gmina nie spełnia relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych obliczonej zarówno w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, jak również w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy w latach 2016-2017.

Przedstawiony stan faktyczny dotyczący spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek związany z naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt 5 i art. 52 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o finansach publicznych wskazuje, że działania władz Gminy doprowadziły do ponownego naruszenia wskazanych przepisów, pomimo, iż w uchwale składu orzekającego negatywnie opiniującej sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2015, skład orzekający szeroko ustosunkował się do przetoczenia przez Gminę kwoty rozchodów w roku 2015, jak również wyraził swoje obawy o możliwości powtórzenia tej nieprawidłowości w kolejnym roku.

Jak wynika z powyższego władze Gminy nie podjęły w I półroczu 2016 r. kroków zmierzających do zmiany harmonogramów spłat pożyczek i kredytów czy też innych zmian budżetu, które pozwoliłyby na zwiększenie planu rozchodów.

Wydając opinię negatywną skład orzekający podkreślił, że nie akceptuje działań prowadzonych przez władze gminy mających na celu ominięcie regulacji prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych, tym bardziej, że sytuacja ta powtórzyła się.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², od uchwał składów orzekających służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Od opinii składów orzekających w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 roku, nie wniesiono odwołań.

Opracowała
Kinga Chodorowska

Akceptowała
Magdalena Przybylska

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561)